



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De Europese Grondwet zal de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer in Nederland doen veranderen

Steunenbergh, B.; Dijkstra, G.

### Citation

Steunenbergh, B., & Dijkstra, G. (2004). De Europese Grondwet zal de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer in Nederland doen veranderen. *Bestuurskundige Berichten*, 19(3), 10-11. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211289>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211289>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## De Europese Grondwet zal de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer in Nederland doen veranderen

De Europese Conventie, onder leiding van de Franse oud-president Giscard d'Estaing, heeft in een rap tempo een voorstel voor een Europese Grondwet ontwikkeld. De onderhandelingen over dit voorstel zijn op het moment van schrijven nog gaande. Over de hoofdtekst van de Europese Grondwet is al het nodige geschreven. Minder bekend is dat er ook nog enkele belangrijke protocollen aan de hoofdtekst zijn toegevoegd, waaronder het 'Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel'.

Dit protocol versterkt, indien het inwerking treedt, de positie van nationale parlementen in de Europese besluitvorming. Tot op heden is de aandacht in ons parlement voor Europese aangelegenheden beperkt. Daarbij komt, dat wanneer deze aandacht er wel is, het meestal te laat

wetsvoorstellen te motiveren in het licht van *subsidiariteit* (in hoeverre is Europees beleid noodzakelijk, gelet op de omvang van positieve dan wel negatieve externe effecten van het beleidsprobleem?) en *evenredigheid* (in hoeverre staat het gekozen instrumentarium van Europese regelgeving in verhouding tot de ernst van het aan te pakken

"Onbedoeld kan het protocol tot een verandering van sommige nationale politieke stelsels leiden en mogelijk, op termijn, tot convergentie binnen Europa."

komt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Aan de inhoud van de richtlijn kan op dat moment niet meer worden getornd. Kritiek komt dan als mosterd na de maaltijd.

### De inhoud van het Protocol

Lange tijd was het streven er enkel op gericht de positie van het Europese Parlement te versterken, onder andere door rechtstreekse verkiezingen en het verstevigen van de positie van het Europese parlement in het besluitvormingsproces. In het protocol wordt ervoor gekozen de nationale parlementen nauwer te betrekken bij de Europese besluitvorming. Dit kan met recht een belangrijke koerswijziging worden genoemd.

Volgens het protocol worden wetsvoorstellen door de Europese Commissie steeds toegezonden aan (onder andere) de parlementen van de lidstaten. De commissie dient deze

Het protocol heeft ingrijpende gevolgen voor het functioneren van ons Nederlandse parlement en voor de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer. Het protocol gaat uit van gelijkheid tussen de beide kamers. Parlementen met één kamer (zoals Denemarken) hebben geen probleem met deze opzet. Dat geldt ook voor parlementen zoals de Duitse, waarin beide kamers een min of meer gelijkwaardige rol spelen. In een stelsel waarin het politieke primaat duidelijk bij één van beide kamers ligt (zoals in Nederland bij de Tweede Kamer) leidt invoering van het protocol tot een relatieve versterking van de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer. Onbedoeld kan het protocol tot een verandering van sommige nationale politieke stelsels leiden en mogelijk, op termijn, tot convergentie binnen Europa. Welke invulling ook door het Nederlandse parlement zal worden gegeven aan het protocol, naast de Tweede Kamer zal ook de Eerste Kamer op het terrein van Europese wetsvoorstellen een belangrijker rol gaan spelen. Op deze wijze leidt het protocol (onbedoeld) tot verandering van de verhouding tussen de beide kamers van ons parlement. Dit is ook het geval voor andere nationale parlementen in Europa die op een vergelijkbare wijze als de Nederlandse zijn georganiseerd (denk bijvoorbeeld aan België en Frankrijk).

### De voorgenomen invulling in Nederland

De beide Kamers van het Nederlandse parlement hebben een gemengde commissie in het leven geroepen, die een standpunt voorbereidt ten aanzien van de vraag hoe dit protocol in Nederland moet worden ingevuld. Deze gemengde commissie opteert er voornamelijk voor het advies tot stand te laten komen in de zogenaamde Verenigde Vergadering van de Staten Generaal. Dit voorstel is opvallend omdat de Verenigde Vergadering (samengesteld uit de voltallige leden van de Tweede en Eerste Kamer) in ons staatsbestel een vrij marginaal bestaan leidt. Sinds 1995 is deze Verenigde Vergadering slechts 15 maal bijeen geweest en dan wel uitsluitend voor prinsjesdag, de behandeling van

toestemmingswetten voor huwelijken van leden van het Koninklijk Huis en voor herdenkingen bij het overlijden van leden van het Koninklijk Huis. Verder is het idee om een speciale commissie uit deze Verenigde Vergadering te belasten met de toets op subsidiariteit. Toegegeven moet worden dat het instellen van een aparte commissie het voordeel oplevert van een integrale afweging in het licht van subsidiariteit. Twee belangrijke argumenten pleiten tegen een dergelijke constructie.

"Het betrekken van de kamercommissies heeft als voordeel dat de huidige, sterk door ambtenaren gedomineerde voorbereiding van Europese dossiers wordt doorbroken."

In de eerste plaats is, gelet op het aantal jaarlijkse beleidsinitiatieven, taakverdeling onontkoombaar. Zo is het aantal voorstellen, waarover jaarlijks geadviseerd moet worden, omvangrijk: sommigen verwachten jaarlijks duizend of meer wetsvoorstellen. Het is daarom onverstandig het voorbereidende werk op te dragen aan een daarvoor speciaal opgezette commissie. Beter is het om het uitbrengen van adviezen betreffende subsidiariteit te zien als één van de

hoofdtaken van de vaste kamercommissies. In de afgelopen decennia is Europese regelgeving belangrijker en op verschillende terreinen ook steeds gedetailleerder geworden. Meerdere commissies moeten zich tegelijkertijd over de voorstellen buigen. De noodzaak tot taakverdeling geldt in het bijzonder voor leden van de Eerste Kamer die hun lidmaatschap veelal combineren met een andere taak.

In de tweede plaats is voor de beoordeling van de *inhoud* van de voorstellen expertise noodzakelijk die veelal niet in één commissie aanwezig is. Op grond van beide argumenten ligt het voor de hand om de adviestaak aan de Europese Commissie in te bedden in de werkzaamheden van de bestaande, vaste kamercommissies van de Eerste en de Tweede

Kamer (en dus niet van een speciale commissie uit de Verenigde Vergadering). Het betrekken van de kamercommissies heeft verder als belangrijk voordeel dat de huidige, sterk door ambtenaren gedomineerde voorbereiding van Europese dossiers wordt doorbroken. Met een tijdige discussie over de beleidsvoorstellen van de Commissie worden beide Kamers actief en in een *vroegtijdig* stadium betrokken bij het voorbereidingsproces in Brussel.

Hoewel zes weken voor een reactie uiteraard een korte periode is, hoeft dit geen belemmering te zijn. Voordat voorstellen formeel naar de nationale parlementen worden gestuurd, zijn al geruime tijd concepten beschikbaar. Deze concepten kunnen aanleiding vormen tot een eerste oriënterende discussie binnen een kamercommissie. Deze werkwijze levert een verbetering op van de nationale parlementaire controle op het Europese beleidsproces en van de democratische verantwoording in Europa.

### Afsluitend

De wijze waarop de parlementaire 'adviestaak' aan de Commissie wordt georganiseerd is essentieel voor de invloed van Nederland op de Europese besluitvorming. Het protocol gaat weliswaar uit van een minimaal aantal stemmen tegen een Commissievoorstel, maar uiteindelijk is de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen doorslaggevend. Die bepaalt of de Commissie kans ziet om overtuigend aan te geven waarom zij toch doorgaat. Daarmee vormen de adviezen ook het aangrijpingspunt voor een eventuele juridische toets door het Europese Hof van Justitie.

De invloed op de Europese besluitvorming is niet het enige aspect. Door vaste kamercommissies de adviezen voor te laten bereiden, neemt bij de nationale parlementen het inzicht in de Europese ontwikkelingen sterker toe dan wanneer een aparte commissie in het leven wordt geroepen. 'Europa' is geen zaak meer voor Europa-specialisten, maar voor alle parlementariërs. De optie om een speciale commissie in het leven te roepen uit de Verenigde Vergadering van Eerste en Tweede Kamer, moet daarom worden afgewezen. □

Prof. dr. Bernard Steunenberg  
Mr. dr. Gerrit Dijkstra



Kijken zij straks anders tegen de senaat aan?